

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL II

(PN-L1118)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe de equipo; Leonardo Pinzón (SPH/CPN); Carolina Freire (SPH/CPN); Beatriz Uribe (CID/CID); Annie Smith (SPH/CPN); Sofia Martinez (SCL/SPH); Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Iliá Nieto (CID/CPN); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	8
C. Indicadores Claves de Resultados.....	12
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A. Instrumentos de Financiamiento	13
B. Riesgos Ambientales y Sociales	13
C. Otros Riesgos del Proyecto	13
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	14
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	14
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	14
IV. CARTA DE POLÍTICA	14

ANEXOS

Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen

Anexo II Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. [Carta de Política](#)
2. [Medios de Verificación](#)
3. [Matriz de Resultados](#)

OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Proyecto](#)
2. [Plan de Seguimiento y Evaluación](#)
3. [Marco Estratégico Sectorial de Protección Social y Pobreza](#)
4. [Primera Operación de la Serie Programática](#)
5. [Matriz Comparativa](#)
6. [Filtro Ambiental](#)

ABREVIATURAS	
AG	Ángel Guardián
AIG	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNA	Bono Nutricional Alimenticio
BU	Beca Universal
CO	Capital Ordinario
COIF	Centros de Orientación Infantil y Familiar
CP	Comisión del Programa
CRF	Marco de Resultados Corporativos, por sus siglas en inglés
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
ESMR	Informe de Gestión Ambiental y Social
ESS	Estrategia Ambiental y Social
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
RAIPI	Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia
RdO	Red de Oportunidades
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto
VPN	Valor Presente Neto

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL II
(PN-L1118)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Panamá			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
			Plazo de amortización:	15 años
Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			VPP original:	9,97 años ^(b)
			Período de desembolso:	12 meses
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	24 meses ^(b)
BID (CO)	200.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Total	200.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América, con cargo al Capital Ordinario
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo de esta operación, así como de la serie programática, es mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano. Esta operación es la segunda de una serie Programática en Apoyo a Reformas de Política (PBP) a conformarse de tres operaciones.				
Condiciones contractuales especiales: esta operación hará un único desembolso, el cual está sujeto al cumplimiento de las medidas de reformas de política, las cuales se describen en los componentes del programa (ver ¶1.24 a ¶1.39) y en la Matriz de Políticas (Anexo II), y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales^(e):	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input type="checkbox"/>

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) La VPP original máximo del préstamo y el período de gracia podrán ser menores de acuerdo a la fecha efectiva de firma del contrato de préstamo.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 Esta es la segunda operación de una serie de tres operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La serie tiene el objetivo de mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano. En la primera operación (PN-L1103; 3485/OC-PN), el programa apoyó: el diseño del marco legal de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) del Estado y de un Registro Único de Beneficiarios (RUB); la revisión de la estructura institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); la definición de un mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita para los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF); y la implementación del uso de la Libreta del Niño como instrumento para verificar el cumplimiento de los derechos, atenciones y servicios que debe recibir todo niño y niña menor de cinco años en el marco de la de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI). Esta segunda operación da continuidad al proceso de reforma, apoyando el avance y la aplicación de las normativas, además de promover y facilitar la puesta en marcha de las políticas, estrategias e instrumentos apalancados bajo la primera operación.

1. Situación macroeconómica y de pobreza

- 1.2 **Contexto macroeconómico.** Panamá mantiene un nivel de crecimiento sostenido. Su Producto Interno Bruto (PIB) creció entre 2008 y 2014 un promedio de 7,1%, en tanto que el promedio de la región fue de 3,2%. El PIB creció 5,8% en 2015, ritmo consistente con la etapa final de la expansión del Canal de Panamá. Las altas tasas de crecimiento de la última década sitúan al país en la franja media alta de ingresos per cápita. Asimismo, el PIB per cápita entre 2007 y 2014 creció anualmente a un promedio de 5,3% (real), hasta alcanzar en 2014 US\$12.712.
- 1.3 El déficit del sector público no financiero, en 2015, fue de 2,0% del PIB, menor al del 2014 cuando se ubicó en 3,4%, como resultado de una estrategia de consolidación fiscal a mediano plazo, por parte del Gobierno y dentro de los parámetros de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. La deuda pública al 2015 se sitúa en 38,8% del PIB. Las necesidades brutas de financiamiento del sistema público no financiero para el año 2016, se estiman en US\$2.100 millones¹. Por lo tanto, esta operación equivale al 9,5% de los desembolsos requeridos para ese año.
- 1.4 En 2015 la inflación anual fue 0,2% manteniendo una sensible trayectoria a la baja, derivada principalmente de la reducción de los precios de combustibles. Panamá es una economía orientada a la producción y exportación de servicios, por lo que tiene una elevada dependencia de la importación de productos agropecuarios, energéticos y manufacturados para suplir la demanda de insumos del sector productivo y satisfacer las necesidades de consumo de los

¹ Marco de Financiamiento de Mediano Plazo 2016-2020.

hogares. Este panorama se reflejó en un déficit de cuenta corriente de 6,5% del PIB en el 2015, financiado en un 93% por flujos de inversión extranjera directa.

- 1.5 **Pobreza y desigualdad.** Entre marzo de 2014 y marzo de 2015, la incidencia de la pobreza bajó de 25,8% a 23,0%, y la pobreza extrema de 11,0% a 10,3%. No obstante esa tendencia positiva, persisten amplias brechas sociales entre las áreas urbanas, las áreas rurales y las comarcas indígenas². En áreas rurales, la incidencia de pobreza y pobreza extrema en 2015 fue 46,0% y 25,3%, comparada con 11,8% y 2,9% en áreas urbanas. Según las estimaciones del mapa de pobreza de 2010, en las tres comarcas indígenas provinciales la incidencia de la pobreza extrema superaba el 40% y la pobreza el 70%. En Ngäbe Buglé, estas cifras llegaban respectivamente a 80% y 94%.
- 1.6 La exposición a la privación de recursos es más aguda entre los niños, particularmente en la primera infancia, y está relacionada con atrasos en la acumulación de capital humano, lo que genera un ciclo nocivo de reproducción intergeneracional de pobreza y desigualdad. Más específicamente, entre los menores de cinco años, la incidencia de pobreza y pobreza extrema en 2015 fue 37,0% y 19,2%, contra, por ejemplo, 16,3% y 6,7% para el grupo entre 30 y 59 años de edad³. El 19% de los niños menores de cinco años padece de desnutrición crónica. La incidencia de la desnutrición crónica en este grupo etario es mayor entre los pobres extremos y llega al 56% en las áreas comarcales de Guna Yala y Emberá Wuonaan⁴.
- 1.7 **Política de protección social para los pobres.** El ente rector del sistema de protección social es el MIDES, que es responsable de la definición, coordinación y seguimiento de las políticas sociales para grupos de atención prioritarios, así como de la gestión de los principales proyectos sociales. El MIDES implementa tres PTMC: (i) la Red de Oportunidades (RdO), para familias en pobreza extrema; (ii) 120 a los 65, para los adultos mayores en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginalidad o riesgo social; y (iii) el Ángel Guardián (AG), para los pobres extremos con discapacidad severa. Entre 2014 y 2015, el gasto en esos PTMC aumentó de US\$181 a 214 millones. En 2015, este gasto correspondió al 0,41% del PIB (0,08% para la RdO, 0,31% para 120 a los 65 y 0,03% para AG). Además, por medio de la adscripta Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN), el MIDES implementa el Bono Nutricional Alimenticio (BNA) para familias en pobreza extrema. El BNA entrega cheques que solo pueden ser utilizados para comprar alimentos en tiendas autorizadas⁵.

² Las estimaciones de la incidencia de la pobreza a nivel urbano y rural vienen del MEF y se basan en datos de la encuesta de propósitos múltiples de marzo de 2015. Esta encuesta es representativa a nivel urbano y rural, pero no a nivel de provincia (y por tanto a nivel de comarcas). Las estimaciones relativas a las comarcas indígenas vienen del último mapa de pobreza disponible, basado en datos del censo de 2010.

³ Cálculos propios basados en datos de la encuesta de propósitos múltiples de marzo de 2015.

⁴ Iniciativa Salud Mesoamérica, 2015. Resultados de la línea de base, 2013.

⁵ En 2014, el presupuesto anual para transferencias del BNA correspondió a 0,015% del PIB. Para una descripción más detallada de los programas de transferencia del MIDES, ver [EEO #4](#), párrafos 1.8 - 1.13.

2. Avances y retos en los procesos de reforma

- 1.8 **Focalización de los PTMC y manejo del padrón de beneficiarios.** En la primera operación de la serie, se identificó la necesidad de mejorar la transparencia y eficiencia en la asignación de las transferencias del Estado. Como instrumento para lograr ese objetivo, se escogió un RUB que permita armonizar los criterios de asignación de los diferentes programas, monitorear eventuales superposiciones y realizar auditorías basadas en cruces con otras bases de datos administrativas, acompañado por una plataforma única de pago que permita centralizar el proceso de pago de las transferencias monetarias del Estado. El objetivo último de la institución del RUB es aumentar la cobertura de los programas entre los pobres y pobres extremos y reducir la filtración a los no pobres⁶.
- 1.9 En la primera operación de la serie programática, se avanzó en la elaboración del marco legal para la creación del RUB y de la plataforma única de pago. También se avanzó en establecer el marco legal de los PTMC, asignando al MIDES -como ente rector de la política social- el poder de reglamentar temas de focalización y manejo del padrón de beneficiarios. En paralelo: (i) se diseñó un nuevo puntaje único para clasificar a los postulantes y beneficiarios de RdO, 120 a los 65 y AG como pobres o pobres extremos; (ii) se elaboró una propuesta de resolución ministerial para adoptar ese puntaje y establecer intervalos de recertificación de los beneficiarios existentes; (iii) se diseñó una ficha única de protección social para solicitar la entrada a los PTMC y para la recertificación; y (iv) se elaboraron los manuales operativos de los PTMC del MIDES que adoptarán los contenidos de la resolución de focalización y recertificación. La adopción de una ficha única permite unificar el proceso de entrada en los PTMC del MIDES, y representa un avance para mejorar la coordinación entre programas a nivel territorial. Esta segunda operación de la serie programática apoyará la aprobación del marco legal de los PTMC (incluyendo el proceso de recertificación), del RUB y de la plataforma única de pago. La tercera operación de la serie apoyará su implementación.
- 1.10 **Organización del MIDES.** En la primera operación se avanzó en el fortalecimiento institucional del MIDES, a través de una propuesta concreta de reorganización institucional para crear una sinergia entre sus PTMC. Se creó la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social en el MIDES, responsable de la supervisión de los departamentos de padrón, pagos, monitoreo y evaluación, acompañamiento familiar, y de la implementación de los PTMC RdO, 120 a los 65 y AG⁷. La nueva estructura apunta a centralizar y racionalizar los procesos comunes a los diferentes programas (por ejemplo, el manejo del padrón) a nivel central, así como en las oficinas regionales del MIDES. Esta segunda operación

⁶ Como se explicó en la Propuesta de Préstamo de la primera operación de la serie programática, a pesar de que la RdO es el programa con la mejor focalización, sus beneficios llegan solo al 48% de los pobres extremos que viven en hogares con niños. Asimismo, 120 a los 65 llega solo al 52% de los pobres que viven en hogares con adultos mayores de 65 años en los que nadie recibe una pensión por vejez. La falta de focalización, combinada con la falta de reglas de recertificación periódica de los beneficiarios, también conlleva problemas de filtración. Es así que el 53% de los que se benefician de 120 a los 65 no son pobres. Asimismo, se estima que solamente llega a los pobres el 12% del subsidio eléctrico y el 20% del subsidio al gas licuado (ver [EEO #4](#), párrafo. 1.22).

⁷ Para una discusión de los desafíos identificados en la primera operación respecto a la organización del MIDES, ver [EEO #4](#), párrafo. 1.20.

y la tercera de la serie programática, apoyarán la puesta en marcha y la evaluación operativa de la nueva estructura institucional. En paralelo, apoyarán la racionalización de los procesos operativos de la RdO y del BNA, dos PTMC del MIDES que comparten el enfoque en pobreza extrema.

- 1.11 **Acumulación de capital humano –PTMC.** En la primera operación, se identificó la necesidad de mejorar la sinergia entre el pago de transferencias monetarias y la acumulación de capital humano de los beneficiarios. Para mejorar la verificación de las corresponsabilidades en salud y educación⁸, la primera operación apoyó el desarrollo y la adopción de nuevos manuales operativos de los PTMC del MIDES (para 120 a los 65 y AG, se produjo la primera versión). Esos manuales introdujeron reglas claras para la comprobación de las corresponsabilidades.
- 1.12 Hasta ahora, la verificación sigue siendo manual y realizada por los promotores sociales del MIDES. El resto de la serie apoyará la modernización de los sistemas de gestión de la información de los PTMC (interconectados con el RUB y la plataforma única de pago), que serán utilizados para la verificación electrónica de las corresponsabilidades. En paralelo, el resto de la serie apoyará la elaboración e implementación de acuerdos interinstitucionales entre el MIDES, el Ministerio de Educación (MEDUCA) y el Ministerio de Salud (MINSA) para reducir brechas en la oferta de servicios (cantidad y calidad) para los beneficiarios de los PTMC, y facilitar así el objetivo de esos programas de fomentar la acumulación de capital humano.
- 1.13 **Acumulación de capital humano – Primera infancia.** En la primera operación, se identificó la necesidad de mejorar y expandir la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia, para aumentar la acumulación de capital humano entre los pobres y pobres extremos⁹. La primera operación apoyó la aprobación, mediante resolución, del uso de la Libreta del Niño y la elaboración de su reglamento operativo, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las atenciones y servicios integrados de primera infancia que dicta la RAIFI. Asimismo, la primera operación de la serie programática apoyó la definición de un mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita de los proveedores públicos y privados que administran los COIF, incluyendo procesos de habilitación, regulación y acreditación de los centros. La literatura de salud pública y la experiencia internacional reportan resultados promisorios de incorporación de pagos per cápita y por resultados en la red de instalaciones fijas, junto con incentivos para mejorar la calidad y uso de los servicios de salud materna e infantil¹⁰. La introducción de estos criterios de financiamiento para los

⁸ Sobre la importancia de ese proceso, ver [EEO #3](#) del BID (párrafo 2.12).

⁹ Como se documentó en la primera operación de la serie, los centros de estimulación y cuidado inicial sólo alcanzan un 2,9% de la población entre 0 y 3 años de edad, con un peso mayor al grupo de niños entre 2 y 3 años (4,6% versus 1,2% entre los menores de un año). Además, se evidencian grandes diferencias a nivel provincial. Por ejemplo, la cobertura llega al 12,4% y 10,4% en la provincia de Herrera y en la comarca de Guna Yala respectivamente, comparado con 0% en la comarca Emberá. Los cuidados de niños y niñas recaen principalmente sobre las mujeres. En 2010, tres de cada cuatro menores de cinco años fueron cuidados por sus madres. En las áreas comarcales, este porcentaje llegaba a 90%. La cobertura anual de los programas de consejería a mujeres embarazadas (realizada a través de clases de parto en la red fija e itinerante de salud, y charlas del Instituto Panameño de Habilitación Especial en hospitales) es sumamente baja, alcanzando solamente a mil mujeres (ver [EEO #4](#), párrafo 1.26).

¹⁰ Véase los casos de Argentina con Plan Nacer y otros países (Basinga et al., 2011; Rusa et al., 2009).

COIF apunta a lograr resultados similares en términos de calidad de atención a la primera infancia.

- 1.14 Esta segunda operación y la tercera de la serie programática, apoyarán la distribución y el uso masivo de la Libreta del Niño, la aprobación y adopción de estándares de calidad para los COIF, la implementación del sistema de pago por resultado y per cápita de los proveedores que administran los COIF, y el diseño y la implementación de un modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas.

3. Relación con otras operaciones del Banco y lecciones aprendidas

- 1.15 El Banco cuenta con una extensa experiencia con PTMC y con la racionalización de sistemas de protección social en la región. Esta experiencia demuestra la importancia de establecer modernos registros de beneficiarios y sistemas de gestión de la información para aumentar la transparencia en la asignación y en la gestión del gasto en protección social. En Panamá, el Banco ha apoyado al MIDES y a la RdO desde 2008 por medio del Programa de Protección Social - Fase I (PN-L1007; 1867/OC-PN). Esta operación, logró fortalecer la rectoría del sector de protección social por parte del MIDES, consolidar la implementación de la RdO y aumentar la cobertura de los servicios de salud en áreas beneficiarias de la RdO de difícil acceso.
- 1.16 Importantes lecciones fueron aprendidas con la ejecución del PN-L1007 y de la primera operación de esa serie. En primer lugar, un fuerte mandato de las máximas autoridades (ej. Presidencia) junto con un monitoreo de las asignaciones y ejecución presupuestaria por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), son elementos claves para lograr una efectiva coordinación entre programas del MIDES y oferta de servicios de educación y salud. En segundo lugar, el nivel de capacidad gerencial y técnica del MIDES requiere el diseño de operaciones enfocadas en las reformas prioritarias (sin adoptar una estructura de la operación demasiado compleja). Esas lecciones aprendidas se incorporan en el diseño de la presente operación, en particular: (i) en la definición de una estructura simple de la Matriz de Políticas, con un número limitado de condiciones de mayor relevancia (como por ejemplo la aprobación del marco legal de los PTMC y del RUB); y (ii) en la promoción de cooperación interinstitucional por medio de la supervisión del MEF.
- 1.17 En 2015, el Banco aprobó el Programa de Desarrollo e Inclusión Social (PN-L1105; 3512/OC-PN), cuyas inversiones están alineadas con los objetivos de la presente operación. En particular, el PN-L1105 apoyará: (i) la implementación de los mecanismos de focalización y recertificación; (ii) el diseño y la puesta en marcha del RUB y de la plataforma única de pago; (iii) la modernización de los sistemas de gestión de la información de los PTMC del MIDES para asegurar la verificación efectiva del cumplimiento de las corresponsabilidades; y (iv) las mejoras en la oferta de servicios de desarrollo infantil temprano en COIF y en áreas rurales de difícil acceso, y en comarcas indígenas.
- 1.18 En paralelo a las operaciones de préstamo, el Banco ha apoyado al Gobierno de Panamá a través de cooperaciones técnicas destinadas a la atención a la

primera infancia (PN-T1094, ATN/OC-13348-PN; PN-T1105, ATN/OC-14030-PN y PN-T1120, ATN/OC-14758-PN). Uno de los productos más relevantes al que el Banco dio apoyo fue la conceptualización, diseño e institucionalización de la RAIFI y algunos de sus instrumentos como la Libreta del Niño y el currículo para población de cero a tres años.

- 1.19 La presente operación da continuidad al acompañamiento brindado por el Banco en el sector, y contribuye a la consolidación del rol rector y ejecutor de la política de protección social del MIDES. La misma, genera una sinergia con la operación de inversión PN-L1105. Por un lado, la serie programática asegura que las inversiones se implementen en un marco normativo coherente, maximizando sus impactos; por otro lado, las intervenciones definidas en PN-L1105 facilitan la implementación de las reformas previstas en la serie programática. También genera una sinergia con la operación “Programa Panamá en Línea” (PN-L1114; 3683/OC-PN), que brindará apoyo técnico a la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) para la creación de la plataforma que será utilizada, entre otros, para el alojamiento del RUB.

4. Alineación estratégica

- 1.20 **Alineación estratégica del programa.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020: Una Alianza con América Latina y el Caribe para Seguir Mejorando Vidas (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad de manera directa por medio de: (i) ampliación de la cobertura de los PTMC en población pobre y pobre extrema; (ii) disminución de la filtración de los PTMC en población no pobre; (iii) focalización de subsidios generalizados en población pobre por medio del RUB; y (iv) incremento de la cobertura de servicios integrales de Desarrollo Infantil Temprano (DIT). Se alinea con el indicador de contexto regional de tasa de incidencia de la pobreza. El programa también se alinea con el área transversal de igualdad de género y diversidad por medio de mejoras en la oferta de servicios de DIT en comarcas indígenas (lo que puede contribuir a mejorar en el mediano plazo, la progresión y los logros escolares de los niños indígenas). Asimismo, los objetivos de esta operación contribuyen al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-4) por medio del indicador “Beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza (número de individuos)” incluido en la Matriz de Resultados. Finalmente, el programa es consistente con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y con el Documento de Marco de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3), al apoyar transferencias monetarias condicionadas para los pobres extremos y la oferta de servicios de DIT para los pobres.
- 1.21 La operación está alineada con la estrategia social y económica del país establecida en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, que está dirigida a mejorar la cobertura de las necesidades y servicios básicos (PEG, sección 5.4) y el desarrollo de las capacidades humanas (PEG, sección 5.6). Además, es consistente con el pilar de equidad, igualdad e inclusión del Plan Estratégico 2014-2019 del MIDES. La operación también está alineada con el “objetivo estratégico” de mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza, incluido en la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838), a través de la mejora de la eficiencia de los programas

sociales. Finalmente, la operación ha sido incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2016 (GN-2849).

- 1.22 **Coordinación con otros donantes.** La presente operación complementa y potencia las reformas promovidas por operaciones en ejecución de otras instituciones multilaterales. En particular, se destaca una sinergia con una serie programática multisectorial del Banco Mundial que apoya la implementación a escala nacional del proceso de recertificación de los beneficiarios de la RdO.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.23 El objetivo de esta operación, así como de la serie programática, es mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano. Esta segunda operación de la serie se organiza en tres componentes.

- 1.24 **Componente 1. Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas.

- 1.25 **Componente 2. Apoyo a la mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social.** El objetivo de este componente es mejorar la asignación y fortalecer las herramientas de administración y monitoreo del gasto en protección social dirigido a la población pobre. Con esta segunda operación, el componente apoyará la aprobación del marco legal de los PTMC, del RUB y de la plataforma única de pago. Este marco legal establecerá, entre otros: (i) la facultad del MIDES, como ente rector de la política social, de reglamentar los mecanismos de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, así como los criterios e intervalos para la recertificación de los beneficiarios (derogando diferentes definiciones, criterios, mecanismos existentes en las leyes de creación de los programas 120 a los 65 y Ángel Guardián (AG)); (ii) que dichos mecanismos de identificación y recertificación sean aplicados a los PTMC existentes o que se implementen a futuro; (iii) la definición de criterios de priorización para los programas de corte universal; y (iv) el reconocimiento de la RdO como programa del Estado.

- 1.26 El marco legal incluirá como condición de desembolso el establecimiento de un puntaje único para clasificar a los postulantes y beneficiarios de RdO, 120 a los 65 y AG como pobres o pobres extremos, así como los intervalos para la recertificación, y la revisión de los manuales operativos de los tres programas para que incluyan los nuevos criterios de focalización y recertificación. La RdO y el AG utilizarán el umbral que mide pobreza extrema, mientras que 120 a los 65 utilizará un umbral más alto para identificar a los pobres y pobres extremos. Los beneficiarios en pobreza extrema se recertificarán cada cuatro años, y los pobres moderados cada dos. Se determinarán adicionalmente los criterios de priorización para los programas de corte universal.

- 1.27 El puntaje único será calculado con base en la información recogida por medio de la nueva Ficha Única de Protección Social. Esa ficha será utilizada para evaluar la solicitud de nuevos postulantes a los programas RdO, 120 a los 65 y AG (condición de política 2.2b), y para recertificar al menos el 20% de los

beneficiarios potencialmente recertificables de los mismos programas (los que han permanecido en el programa más de cuatro años en situación de pobreza extrema, y más de dos años en situación de pobreza). Esa condición implica un importante esfuerzo de campo para la recertificación de alrededor de 20.000 beneficiarios de la RdO y de 120 a los 65. No se prevé recertificación de beneficiarios de AG, porque ese programa es reciente y no hay beneficiarios que hayan participado en el durante más de cuatro años, que es el intervalo previsto para la recertificación de individuos u hogares clasificados como pobres extremos. Se prevé que el proceso de recertificación empiece por áreas con baja o media incidencia de la pobreza extrema.

- 1.28 Este componente también apoyará esfuerzos para direccionar subsidios universales o generalizados hacia la población en pobreza o pobreza extrema. Primero, para implementar los criterios de priorización para los programas de corte universal determinados por el MIDES, será condición de desembolso la revisión de las Reglas de Operación de la Beca Universal (BU) que administra el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos¹¹. Esa revisión apunta a permitir cruces de datos regulares con el padrón de la RdO, e incluir acceso preferencial para los beneficiarios de la RdO que todavía no estén en el padrón de la BU. Segundo, esa operación apoyará la reasignación de al menos US\$20 millones del presupuesto destinados a subsidios generalizados (eléctricos y al gas licuado) hacia PTMC del MIDES que hayan adoptado el nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema.
- 1.29 Finalmente, este componente prevé dos medidas de avance en la reorganización de la estructura institucional del MIDES. Primero, se asegurará que la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social creada con la primera operación esté en funcionamiento, cumpliendo su función de gerencia de los programas de protección social, mediante el nombramiento del Director y la asignación de los recursos humanos necesarios. Segundo, la operación apoyará avances en la racionalización de los procesos operativos del BNA y de la RdO mediante la unificación de los dos padrones de beneficiarios, y la elaboración de un informe que proponga la hoja de ruta para racionalizar y crear una sinergia entre BNA y RdO.
- 1.30 La mayoría de las condiciones de política que se plantean en la [Matriz de Políticas](#) de esta operación, corresponden a las mismas condiciones que se identificaron como desencadenantes de una segunda operación en el diseño de la serie programática. En algunos casos (condiciones 2.1g y 2.3a), se realizaron

¹¹ La BU es un PTMC para niños y jóvenes en edad escolar que asisten a escuelas en las cuales el monto anual del gasto entre matrícula y mensualidad no excede US\$1.000. El monto de la beca es de US\$20 a US\$30 por mes para educación primaria, de US\$20 a US\$40 por mes para educación pre-media, y de US\$20 a US\$50 por mes para educación media. El pago está condicionado a la asistencia y a alcanzar notas escolares con un promedio mínimo de tres por trimestre en el caso de la educación primaria, y tres por materia para la educación pre-media y media. En 2014, el programa benefició a 478.574 estudiantes.

ajustes a la redacción con el fin de aclarar su alcance¹². La condición 2.3b fue modificada para reflejar que el objetivo inicial de unificar el BNA y la RdO ha sido remplazado con la racionalización de los procesos operativos de los mismos programas, con el fin de crear una sinergia entre ellos. El nuevo objetivo no es unificar los programas, sino asegurar que ellos se complementen para servir a la misma población objetivo (los pobres extremos), por medio del alivio de la pobreza, fomento a la acumulación de capital humano y atención nutricional diferenciada en áreas con altas prevalencias de anemia y de desnutrición crónica. En esta segunda operación de la serie programática, se propone avanzar con la unificación del padrón de beneficiarios y la elaboración de un plan para la futura unificación de algunos procesos operativos (por ejemplo, focalización, pago y/o seguimiento de los beneficiarios). Ver [EEO #5](#).

- 1.31 En la tercera operación, el Componente 2 seguirá el proceso de reforma mediante el apoyo a: (i) la recertificación del 40% de los beneficiarios de los PTMC del MIDES; (ii) la implementación de los criterios de priorización de la BU para la población en pobreza; (iii) la refocalización hacia los pobres de al menos US\$30 millones por año de subsidios generalizados; (iv) la puesta en marcha del RUB y de la plataforma única de pago; (v) la evaluación operativa de la reorganización del MIDES y de la racionalización de los procesos operativos del BNA y la RdO; y (vi) la adopción por la RdO de la misma corresponsabilidad en educación utilizada por la BU (es decir de la verificación del desempeño¹³, en sustitución de la condición actual definida en términos de asistencia, que en la práctica tuvo debilidades en su verificación).
- 1.32 **Componente 3. Acumulación de capital humano.** El objetivo de este componente es mejorar el vínculo de los PTMC con la oferta de servicios de salud y educación y apoyar la implementación de un modelo de atención integral a la primera infancia.
- 1.33 En materia de PTMC, se finalizarán, por primera vez, acuerdos interinstitucionales entre MIDES y MINSA, y entre MIDES y MEDUCA para el fortalecimiento de la oferta de servicios de salud y de educación, respectivamente, para los beneficiarios de los programas del MIDES, de forma que se posibilite el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios. Además, se avanzará en el rediseño de la estructura de la transferencia de la RdO (que incluya al menos una de las siguientes variables: número de personas, ciclo educativo, nivel de pobreza), con el objetivo de reconocer la condición diferente de familias de mayor tamaño, y/o la necesidad de aumentar el incentivo a la progresión escolar hasta la educación secundaria de los niños en pobreza extrema. Más específicamente, se elaborará un informe

¹² En la condición 2.3a, se hizo un cambio formal para reflejar el nombre asignado a la nueva dirección del MIDES. El cambio en la condición 2.1g refleja el hecho de que la implementación gradual de la reforma empieza por la reasignación del presupuesto de los subsidios generalizados a programas de transferencias monetarias del MIDES. Esos programas han adoptado el nuevo mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, pero todavía no han completado el proceso de recertificación de sus beneficiarios.

¹³ El pago de la BU es condicionado a lograr la asistencia y alcanzar notas escolares con un promedio mínimo de 3,0 por trimestre en el caso de la educación primaria y 3,0 por materia para la educación premedia y media.

que analice estructuras alternativas de la transferencia, proponga la adopción de una de esas estructuras y detalle los pasos a seguir para su implementación.

- 1.34 Para avanzar en la atención integral a la primera infancia, esta operación apoyará: (i) la utilización de la Libreta del Niño como instrumento para verificar el cumplimiento de los derechos, atenciones y servicios de la RAIPI para 20.000 niños o madres gestantes; (ii) la implementación de las acciones de la RAIPI, por medio de la asignación al MIDES de la competencia como entidad rectora y supervisora de los COIF, y la aprobación de los estándares de calidad para COIF, tanto públicos como privados; estos estándares adoptarán una mirada integral, incluyendo infraestructura, dotación, recursos humanos, salud y nutrición, contenido pedagógico y relaciones con la familia y la comunidad, así como sus indicadores de verificación; (iii) la implementación gradual del modelo de atención integral para su implementación en COIF, así como la implementación gradual del mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita para los proveedores públicos y privados que administran los COIF; y (iv) la definición y aprobación por el Comité Técnico del Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia del modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas (donde la pobreza es más profunda y no hay presencia de COIF).
- 1.35 Como en el caso del Componente 2, la mayoría de las condiciones de política que se plantean en la [Matriz de Políticas](#) de esta operación, corresponden a las mismas condiciones que se identificaron como desencadenantes de una segunda operación en el diseño de la serie programática. En algunos casos (3.1b, 3.2a, 3.2e y 3.2f), se realizaron ajustes a la redacción con el fin de aclarar su alcance¹⁴. En otros (3.2b y 3.2c), se modificaron los desencadenantes para reflejar el tiempo de implementación (más lento en un caso, más rápido en otro) de las reformas previstas (ver [EEO #5](#)).
- 1.36 La condición 3.2b relacionada con los mecanismos de pago por resultados y de financiamiento per cápita para los proveedores públicos y privados que administran los COIF, fue modificada para reflejar el tiempo necesario para desarrollar los modelos e implementarlos de forma gradual. En esta operación se avanzará en la reforma prevista mediante la elaboración del Reglamento de COIF, que detalla el modelo de atención integral y el modelo de pago per cápita para proveedores públicos y privados, la socialización de dichos modelos y la utilización por parte de los proveedores públicos. La reforma se aplicará a los administradores privados de los COIF en la tercera operación de la serie.
- 1.37 La condición 3.2c relacionada con la adopción de la RAIPI, fue revisada para reflejar que el proceso de reforma está en un estado más avanzado. La RAIPI

¹⁴ El cambio en la condición 3.1b puntualiza que el proceso de rediseño de la estructura de la transferencia de la RdO avanzará hasta la elaboración de un estudio que proponga el nuevo diseño. El cambio en la condición 3.2a aclara que la Libreta del Niño es un instrumento para seguir la implementación de la RAIPI desde el período de gestación, y por tanto se distribuye a niños o madres gestantes. El cambio en la condición 3.2e refleja el hecho que la reforma avanzará hasta la remisión del Reglamento Operativo de los COIF a la Contraloría de la República, paso necesario para la posterior aprobación por el MIDES. Finalmente, el cambio en la condición 3.2f precisa que será el Comité Técnico de la CONAIFI quien haya definido y aprobado el modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas, paso necesario para la posterior aprobación por el CONAIFI.

fue adoptada y reglamentada por medio de Decreto Ejecutivo desde febrero de 2014. Lo que se busca en esta operación es promover la implementación de sus acciones, entre estas: (i) el establecimiento del MIDES como ente rector y supervisor de los COIF; y (ii) la adopción de los estándares de calidad de los COIF.

- 1.38 En la tercera operación, el Componente 3 seguirá el proceso de reforma apoyando: (i) la verificación de las corresponsabilidades para los beneficiarios de la RdO; (ii) la utilización de la Libreta del Niño para al menos 40.000 niños o madres gestantes y la evaluación operativa de su funcionamiento; (iii) la implementación de estándares de calidad para la atención integral en los COIF; y (iv) la implementación del modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas.
- 1.39 La Matriz de Políticas del programa ([Anexo II](#)) presenta las acciones de política que se han acordado con el Gobierno de Panamá. Las reformas siguen exitosamente en la dirección diseñada por la serie. Los cambios en las acciones de política reconocidos en ese documento y detallados en la [Matriz Comparativa](#) no afectan la sustancia de las reformas y los objetivos de la serie programática.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.40 La [Matriz de Resultados](#) de la serie programática identifica los productos y resultados que se espera estén asociados a la implementación de medidas de política orientadas a aumentar la transparencia y equidad del gasto en protección social. Entre los productos para esta segunda operación de la serie programática, se destacan la racionalización de los criterios de focalización de los PTMC, el marco legal y operativo de un RUB y de una plataforma única de pago, la modificación de los procesos operativos de los PTMC para reflejar los nuevos criterios de focalización, la elaboración del Reglamento Operativo de los COIF y la aprobación del modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas. Entre los resultados esperados por estos productos, se destacan el aumento de cobertura de los PTMC entre su población objetivo, así como el aumento del porcentaje de beneficiarios para quien se verifica el cumplimiento de las corresponsabilidades. En particular, se espera que la cobertura de la RdO entre los pobres extremos aumente de 48% a 80%. Al mismo tiempo, se espera que la filtración de los PTMC se reduzca a 25%. La Matriz de Resultados incluye el indicador “Beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza (número de individuos)” del Marco de Resultados Corporativos 2016-19 (GN-2727-4). Se espera que las mejoras en la focalización de los PTMC tengan un impacto en términos de reducción de la pobreza y pobreza extrema.
- 1.41 **Análisis económico.** Se realizó un [Análisis Económico](#) sobre los costos y los beneficios esperados de las principales medidas de política más emblemáticas e innovadoras que son parte de la serie programática, es decir: (i) sobre DIT, la implementación de estándares de calidad de la atención integral para niños bajo la modalidad de COIF; y (ii) sobre PTMC, la focalización de la RdO hacia los pobres extremos. En ambos casos, los beneficios vienen del rendimiento futuro, en término de mayor ingreso laboral, del capital humano acumulado. El Valor Presente Neto (VPN) de las reformas analizadas bajo escenarios conservadores

y utilizando una tasa de descuento de 5%, es de US\$155,6 millones, por lo que se considera que el valor generado por todas las reformas será incluso superior¹⁵. El análisis de sensibilidad muestra que los parámetros claves incluyen la tasa de descuento y el rendimiento futuro de la atención integral en la primera infancia y de una mayor escolarización.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 Esta operación está estructurada como un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política, bajo la modalidad programática (PBP). La elección de este instrumento se justifica para implementar reformas de mediano plazo, en un contexto de capacidad de implementación creciente (estimulada por las operaciones de la misma serie y operaciones de inversión paralelas), explotando en cada fase el conocimiento precedentemente adquirido. La estructura de la operación sigue y es consistente con los lineamientos y directivas establecidas en el documento CS-3633-1 (Préstamos en Apoyo a Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación). El monto del financiamiento de esta segunda operación de la serie programática será de US\$200 millones que provendrán de los recursos del Capital Ordinario (CO). Este monto se justifica en base al criterio (b) del párrafo 3.27 del documento CS-3633-1, o sea en base a “las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimente el país”. El monto de la operación subsecuente se definirá en base a las necesidades financieras del país y al ejercicio de programación con el Banco.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 Esta operación no prevé actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales. Por tal motivo, de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación. Se espera que el impacto social de las medidas de política del programa sean positivas (ver [EEO #6](#)).

C. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.3 La operación enfrenta un riesgo de nivel medio en el área de gestión pública y gobernabilidad, para el cual se identificaron acciones de mitigación. Existe el riesgo de pérdida de consenso político para implementar las normativas legales. Este riesgo se ha mitigado a través de la conformación de una Comisión del Programa (CP) para el consenso de las normas, integrada por: la Vicepresidenta de la República, el Ministro Consejero, el Ministro del MIDES, el Ministro del MEF, y el Director de la AIG. Además, la ejecución en paralelo de la operación PN-L1105 permitirá acompañar al país en las inversiones necesarias para la implementación de las reformas de política, aumentando la sostenibilidad de los resultados de la serie programática.

¹⁵ Para una discusión sobre la selección de la tasa de descuento, ver la nota al pie de página número 1 del [Análisis Económico](#).

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario es la República de Panamá. El organismo ejecutor del programa será el MEF a través de la Dirección de Financiamiento Público, que será responsable de coordinar con las entidades involucradas: la implementación de las reformas previstas, impulsar acciones para el logro de los objetivos de política definidos, y entregar los informes y la evidencia del cumplimiento de las condiciones de política del programa.
- 3.2 En la presente operación existen cinco instancias responsables por la ejecución y seguimiento a las medidas de política: (i) la Dirección de Financiamiento Público del MEF, responsable por la coordinación intersectorial e intergubernamental para los préstamos programáticos, y para el cumplimiento de la condición de política 2.1g; (ii) el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), responsable para la revisión de las Reglas de Operación de la BU (condición 2.1f); (iii) el MINSA, responsable del cumplimiento de la condición 3.2a; (iv) una CP, cuya composición se describió en el párrafo 2.3; la CP tiene como función principal la verificación de los avances en la implementación de las medidas de política; y (v) el MIDES, que es responsable del cumplimiento del resto de las condiciones.
- 3.3 Esta operación hará un único desembolso, el cual está sujeto al cumplimiento de las medidas de reformas de política, las cuales se describen en los componentes del programa (ver ¶1.24 a ¶1.39) y en la Matriz de Políticas ([Anexo II](#)), y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.4 El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política definidas en la [Matriz de Resultados](#). Esta matriz diferencia los resultados de corto plazo, de tipo normativo, de los resultados que se obtendrán en el mediano plazo por efecto de las reformas. Estos resultados incluyen indicadores de cobertura y filtración de los PTMC, e indicadores de cobertura de servicios de atención integral. Los resultados de largo plazo se asocian a la acumulación de capital humano en los pobres y a la consecuente reducción de la pobreza. En materia de evaluación se destaca la evaluación de impacto experimental de la implementación de estándares de calidad en los COIF. La evaluación explorará la medida en la cual la intervención tiene impactos en el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de los niños (ver [EEO #2](#)).

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 El Gobierno de Panamá comunicó al Banco en la [Carta de Política](#) que presentó el MEF, las políticas macroeconómicas y de sector, describiendo los principales componentes de la estrategia del gobierno para este programa y reafirmando su compromiso en implantar las actividades acordadas.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad		
Indicadores de contexto regional	-Tasa de incidencia de la pobreza (US \$4 por día PPA) (%)		
Indicadores de desarrollo de países	-Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#)*		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La operación está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
III. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad			
	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.5		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.6	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	9.0	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos* probabilidad	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	A través de las cooperaciones técnicas PN-T1058, PN-T1094 y PN-T1105 se ha apoyado la capacidad gerencial y de planeación estratégica de las instancias gubernamentales encargadas de la implementación de las reformas, así como al desarrollo de habilidades técnicas al interior de estas instancias. Además, a través de las cooperaciones PN-T1120 y PN-T1133 se ha venido apoyando a la política de primera infancia en Panamá.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	La evaluación de impacto del programa de cuidado infantil cerrará importantes brechas de conocimiento relacionadas con el efecto de la implementación de un conjunto de estándares de calidad.	

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El PBP presenta un diagnóstico claro y una lógica vertical sólida. El documento de proyecto describe los logros alcanzados en la primera fase de la serie programática, así como las tareas pendientes para las fases restantes. En concreto, como áreas de apoyo para la segunda fase, se destacan la aprobación de los marcos legales para la focalización de los PTMC y el manejo del padrón de beneficiarios; la entrada en funcionamiento de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social del MIDES; la suscripción de acuerdos con MINSA y MEDUCA para facilitar el cumplimiento de responsabilidades; y la utilización de la Libreta del Niño y del mecanismo de pago por resultado para los COIF. Todas estas áreas están adecuadamente reflejadas en las condiciones de la Matriz de Políticas, y para cada una de ellas se precisan medios de verificación específicos.

La matriz de resultados del proyecto contiene indicadores de impacto y resultado a nivel de la serie programática, e indicadores de producto para esta segunda fase que son consistentes con las condiciones de la Matriz de Políticas. Los indicadores propuestos son SMART y reflejan la teoría de cambio del proyecto. En su mayor parte incluyen información de línea de base y metas.

El anexo de análisis económico presenta un análisis de costo-beneficio para toda la serie programática, que se basa en las condiciones de política relacionadas con la focalización de los PTMC y con el mejoramiento de los programas de DIT. El análisis sustenta la estimación de beneficios y costos en supuestos razonables, e incluye análisis de sensibilidad con los que se muestra que los resultados son robustos a la variación de dichos supuestos.

El anexo de monitoreo y evaluación presenta los arreglos de monitoreo para la serie programática y propone una evaluación de impacto experimental para la intervención en DIT. El plan de evaluación es adecuado y cumple con los estándares para este tipo de documento.

La matriz de riesgos enumera los principales riesgos del programa y los califica por su magnitud y probabilidad de ocurrencia. Además, incluye medidas de mitigación e indicadores para hacer seguimiento a su implementación.

La operación está incluida en el Programa de Operaciones de 2016, que se espera reciba la aprobación del Directorio Ejecutivo.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II (2016)	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Desencadenantes
Componente 1. Marco macroeconómico			
Marco macro-económico	(1.1) Que se mantenga un marco de políticas macroeconómicas adecuado.	(1.1) Que se mantenga un marco de políticas macroeconómicas adecuado.	(1.1) Que se mantenga un marco de políticas macroeconómicas adecuado.
Componente 2. Apoyo a la mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social			
Focalización	<p>(2.1a) Que se haya propuesto el marco legal de los programas de transferencias monetarias, que incluya, entre otros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La facultad del MIDES, como ente rector de la política social, de reglamentar los mecanismos de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, así como los criterios e intervalos para la recertificación de dicha población. 2. Que dichos mecanismos de identificación y recertificación sean aplicados a los programas de transferencias monetarias existentes o que se implementen en el futuro. 3. La definición de criterios de priorización para los programas de corte universal. 4. El reconocimiento de la Red de Oportunidades (RdO) como programa de transferencia monetaria del gobierno. 	<p>(2.1a) Que exista un marco legal de los programas de transferencias monetarias que establezca, entre otros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La facultad del MIDES, como ente rector de la política social, de reglamentar los mecanismos de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, así como los criterios e intervalos para la recertificación de dicha población. 2. Que dichos mecanismos de identificación y recertificación sean aplicados a los programas de transferencias monetarias existentes o que se implementen en el futuro. 3. La definición de criterios de priorización para los programas de corte universal. 4. El reconocimiento de la RdO como programa de transferencia monetaria del gobierno. 	<p>(2.1a) Que se hayan recertificado el 40% de los beneficiarios de los programas RdO, 120 a los 65 y Ángel Guardián, usando el nuevo mecanismo de focalización.</p>

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Desencadenantes
	<p>(2.1b) Que se haya diseñado un único puntaje para clasificar a los postulantes y beneficiarios de RdO, 120 a los 65 y Ángel Guardián (AG) como pobres o pobres extremos (coherente con la definición de pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF).</p> <p>(2.1c) Que se haya elaborado una propuesta de los Manuales Operativos de los programas RdO, 120 a los 65 y AG que incluya los criterios de focalización y recertificación.</p>	<p>(2.1b) Que se haya aprobado el único puntaje para clasificar a los postulantes y beneficiarios de RdO, 120 a los 65 y AG como pobres o pobres extremos (coherente con la definición de pobreza del MEF).</p> <p>(2.1c) Que se hayan aprobado los Manuales Operativos de los programas RdO, 120 a los 65 y AG que incluyen los criterios de focalización y recertificación.</p> <p>(2.1d) Que se haya implementado el mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema para la focalización de los nuevos beneficiarios de los programas Red de Oportunidades, 120 a los 65 y Ángel Guardián.</p> <p>(2.1e) Que se hayan recertificado el 20% de los beneficiarios de los programas RdO, 120 a los 65 y Ángel Guardián, usando el nuevo mecanismo de focalización.</p> <p>(2.1f) Que se actualicen las Reglas de Operación de la Beca Universal para que incluyan los criterios de priorización enunciados en el componente (2.1a).</p> <p>(2.1g) Que subsidios generalizados por un monto de al menos 20 millones de B./ por año, hayan sido re-direccionados a programas de transferencias monetarias del MIDES que han adoptado el nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema en el país.</p>	<p>(2.1b) Que se hayan implementado los criterios de priorización de la Beca Universal para la población en pobreza enunciados en el componente (2.1a) de la primera operación.</p> <p>(2.1c) Que subsidios generalizados por un monto de al menos 30 millones de Balboas (B./) por año, hayan sido re-focalizados usando el nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema en el país.</p> <p>(2.1d) Que se hayan evaluado los efectos de la implementación del nuevo mecanismo de focalización y del nuevo proceso de recertificación sobre cobertura y filtración de los programas Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián, y sobre la focalización de parte de los subsidios generalizados.</p>

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Desencadenantes
Manejo del padrón	<p>(2.2a) Que se haya diseñado el marco legal y operativo del Registro Único de Beneficiarios (RUB) de los programas de transferencias monetarias y de una plataforma única de pago integrada con el RUB y con los sistemas de gestión de la información de los programas RdO, 120 a los 65 y AG.</p> <p>(2.2b) Que se haya aprobado y adoptado la ficha única de protección social para evaluar la entrada y la permanencia (recertificación) en los programas MIDES.</p>	<p>(2.2a) Que exista el marco legal y operativo del RUB y de la plataforma única de pago.</p> <p>(2.2b) Que se esté utilizando la ficha única de protección social para evaluar la entrada y permanencia de todos los nuevos postulantes para programas MIDES.</p>	<p>(2.2a) Que se hayan incluido en el RUB los datos, incluyendo el número único de identificación, de todos los miembros de los hogares beneficiarios de los siguientes programas: Red de oportunidades, 120 a los 65 y Ángel Guardián.</p> <p>(2.2b) Que se haya establecido la interface entre el RUB y la base de datos del Tribunal Electoral y la Caja del Seguro Social.</p> <p>(2.2c) Que se hayan empezado a pagar las transferencias monetarias por medio de la plataforma única de pago integrada con el RUB.</p>
Organización del MIDES	<p>(2.3) Que se haya aprobado la estructura institucional del MIDES, con la Dirección General de Programas que supervise las subdirecciones de padrón, pagos, monitoreo y evaluación, acompañamiento familiar y los programas Rdo. 120 a los 65 y AG.</p>	<p>(2.3a) Que la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social del MIDES esté en funcionamiento, cumpliendo su función de gerencia de los programas de protección social.</p> <p>(2.3b) Que se haya avanzado en la racionalización de los procesos operativos del Bono Nutricional Alimenticio (BNA) y la RdO mediante la unificación de los padrones de beneficiarios de los dos programas.</p>	<p>(2.3a) Que se haya evaluado operativamente la reorganización del MIDES y de la racionalización de los procesos operativos del BNA y la RdO.</p> <p>(2.3b) Que se haya adoptado la condición para el pago de la Beca Universal como corresponsabilidad educativa de la RdO.</p>
Componente 3. Acumulación de capital humano			
Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC)	<p>(3.1) Que se aprueben los Manuales Operativos de los programas RdO, 120 a los 65 y AG que incluyan la actualización del sistema de comprobación de las corresponsabilidades.</p>	<p>(3.1a) Que se hayan suscrito acuerdos con MINSA y MEDUCA para el fortalecimiento de la oferta de servicios para los beneficiarios de los programas del MIDES y para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios.</p>	<p>(3.1a) Que al menos al 50 % de los beneficiarios de la RdO se les esté verificando el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación, a través del Sistema de Información Gerencial (SIG) del programa.</p>

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II (2016)	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Desencadenantes
		(3.1b) Que se avance en el rediseño de la estructura de la transferencia monetaria de la RdO, que incluya al menos una de las siguientes variables: número de personas, ciclo educativo, nivel de pobreza.	(3.1b) Que se entreguen transferencias de la RdO de acuerdo con la nueva estructura (variable), en al menos dos ciclos de pago a que se refiere la condición (3.1b).
Desarrollo Infantil Temprano (DIT)	<p>(3.2a) Que se haya aprobado y adoptado la Libreta del Niño y elaborado su Reglamento Operativo.</p> <p>(3.2b) Que se defina el mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita, para los proveedores públicos y privados que administran los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF).</p>	<p>(3.2a) Que se esté utilizando la Libreta del Niño para al menos 20.000 niños o madres gestantes.</p> <p>(3.2b) Que se haya avanzado en la implementación gradual del mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita para los proveedores públicos y privados que administran los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF).</p> <p>(3.2c) Que se estén implementando las acciones previstas en la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI), entre éstas la designación del MIDES como entidad rectora y supervisora de los COIF.</p> <p>(3.2d) Que se hayan definido y aprobado los estándares de calidad para COIF.</p> <p>(3.2e) Que se haya reglamentado por el MIDES el modelo de atención integral para su implementación en COIF.</p> <p>(3.2f) Que se haya definido y aprobado por el Comité Técnico de la CONAIPI el modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas.</p>	<p>(3.2a) Que se esté utilizando la Libreta del Niño para al menos 40.000 niños, y que se haya evaluado operativamente su funcionamiento.</p> <p>(3.2b) Que la atención integral para niños atendidos en COIF cumpla los estándares de calidad de servicio integral para COIF aprobados y esa calidad pueda ser monitoreada.</p> <p>(3.2c) Que el modelo de atención integral a la primera infancia de COIF se esté implementando.</p> <p>(3.2d) Que el modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas se esté implementando.</p>